

Інформаційна довідка
щодо проекту Закону України
«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо
відновлення державного суверенітету України»
*(реєстр. № 13697 від 25.08.2025)**

***Анотація.** В інформаційній довідці проаналізовано положення проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення державного суверенітету України», спрямованого на забезпечення вирішальної ролі громадян України в управлінні державними справами та державними підприємствами, зростання надходжень до бюджету та зміцнення фінансової системи.*

***Ключові слова:** державний суверенітет, міжнародні зобов'язання України, кандидат на посаду, комісія з проведення конкурсу, посадова особа центрального органу виконавчої влади, Національна Асамблея Героїв України.*

I. Вступ

Конституція України визначає, що Україна є суверенною державою (стаття 1). Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (стаття 5). Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу (стаття 17).

Незважаючи на зовнішні і внутрішні виклики для нашої держави, спричинені передусім збройною агресією Російської Федерації (далі – РФ), Україна була, є і залишиться суверенною державою.

Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення державного суверенітету України» (реєстр. № 13697 від 25.08.2025) (далі – законопроект) відповідно до пояснювальної записки розроблено з метою відновлення повноти державного суверенітету шляхом усунення правових механізмів, що дозволяють іноземним громадянам та міжнародним організаціям брати участь у формуванні органів державної влади та управлінні об'єктами державної власності. Необхідність його прийняття, як зазначають автори законопроекту, викликана тим, що внаслідок прийняття низки законодавчих актів у процеси відбору та призначення членів ключових інституцій судової влади та контролюючих (правоохоронних) органів було залучено іноземних експертів або представників міжнародних організацій, яким надано не консультативні, а вирішальні чи блокуючі повноваження, що фактично дозволяє зовнішнім суб'єктам визначати їх склад.

За результатами аналізу положень законопроекту вважаємо за доцільне висловити такі міркування.

II. Основна частина

Як впливає зі змісту пояснювальної записки, завданнями законопроекту є: виключення із законодавства положень, які передбачають участь іноземних експертів у формуванні судових і контрольних (правоохоронних) органів; повернення суб'єкту управління об'єктами державної власності права визначати позицію держави в діяльності наглядових рад державних підприємств; закріплення принципу, згідно з яким члени наглядових рад діють від імені держави та в її інтересах; усунення практики залучення іноземних громадян як незалежних членів наглядових рад державних підприємств.

Законопроектом передбачається: внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, Митного кодексу України, законів України «Про Конституційний Суд України», «Про Вищу раду правосуддя», «Про Вищий антикорупційний суд», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про запобігання корупції», «Про прокуратуру», «Про Державне бюро розслідувань», «Про Рахункову палату», «Про Бюро економічної безпеки України», «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів», «Про Регламент Верховної Ради України» щодо вилучення норм, які допускають участь міжнародних експертів у формуванні чи діяльності органів правосуддя та контролю; внесення змін до законів України «Про управління об'єктами державної власності», «Про акціонерні товариства», «Про банки і банківську діяльність», «Про особливості реформування підприємств оборонно-промислового комплексу державної форми власності», «Про фінансові механізми стимулювання експортної діяльності», «Про Фонд часткового гарантування кредитів у сільському господарстві» у частині порядку формування наглядових рад, зокрема щодо включення до їх складу виключно громадян України як представників держави, встановлення обов'язку представників держави діяти в межах доручень Уряду; запровадження діяльності Національної Асамблеї Героїв України як постійно діючого консультативно-дорадчого органу, який у визначених законом випадках бере участь у формуванні державних органів та контролі за їх діяльністю; внесення змін до Закону України «Про порядок застосування англійської мови в Україні» у частині виключення обов'язкових вимог щодо володіння англійською мовою до осіб, які претендують на посади публічної служби.

Беззастережно поділяючи патріотичні почуття та вболівання за долю України авторів законопроекту, вважаємо за необхідне зауважити про певну некоректність, із доктринальних позицій, постановки питання про відновлення державного суверенітету України. Адже попри агресивні намагання РФ знищити Українську державу, суверенітет України не є втраченим, а отже, Україна є незалежною державою у зовнішніх відносинах.

Насамперед слід констатувати, що державний суверенітет – це властивість держави як публічної політико-правової організації володіти в межах своєї території верховенством, незалежністю, самостійністю і єдністю своєї (державної) влади, що ґрунтується на інтересах і волі народу та закріплена в

правових формах¹. Такою властивістю, поза сумнівом, володіє Україна як суверенна держава.

У науці конституційного права України основними ознаками державного суверенітету прийнято вважати верховенство, незалежність, повноту, самостійність та єдність влади держави як державно організованої форми публічної політичної влади, що ґрунтується на праві й визначається правом цього державно організованого суспільства. При цьому найважливішою вважається ознака, якісна властивість державної влади – її верховенство. Усі інші ознаки влади держави – незалежність, самостійність, повнота, єдність (неподільність) тощо – лише конкретизують і розвивають її верховенство².

Запроваджені на основі положень законів України участь іноземних експертів у формуванні судових і контрольних (правоохоронних) органів та залучення іноземних громадян як незалежних членів наглядових рад державних підприємств, на наше переконання, не зачіпають повноту влади держави як одну з ознак її верховенства. Адже таким чином державна влада надала загальнообов'язковий характер своїй волі (інтересу) і встановила загальнообов'язкові правила поведінки.

Закони України, до яких пропонується внести зміни, були прийняті Верховною Радою України відповідно до Конституції України. Змістовне наповнення статусу парламенту як представницького органу дозволяє вважати його основним суб'єктом, який визначає та реалізує суверенні права держави, що передбачає певну його предметну «свободу дії». Суверенні права є виключною компетенцією держави, яка може проголошувати відмову від якогось із них, або погоджуватися на передачу деяких повноважень суверенного характеру на користь міждержавних органів, міжнародних організацій тощо. Такі випадки не свідчать про обмеження дієздатності держави, адже в кожній конкретній ситуації подібні обмеження визначаються волею самих держав.

З огляду на вищевказане, вважаємо хибним твердження авторів законопроекту, що «сформована законодавча модель управління державними справами й об'єктами власності призвела до істотного звуження суверенних прав України та суперечить конституційним засадам народовладдя та державотворення», оскільки як визначення відповідних положень у законодавстві, так і відмова від них на основі закону є реалізацією суверенного права держави, що має відповідати інтересам держави і суспільства з урахуванням потреби виконання міжнародних зобов'язань.

До того ж, слід відзначити, що пропоновані законопроектом новації не враховують положення: Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію)³; Плану

¹ Куян І.А. Суверенітет: проблеми теорії і практики: конституційно-правовий аспект : Монографія. К. : Академія, 2013. 560 с. С. 170.

² Там само. С. 169-170.

³ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Ратифікована із заявою Законом України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#n2277

Ukraine Facility; звітів Європейської Комісії щодо України; Угоди щодо восьмого перегляду програми Механізму розширеного фінансування (EFF) з Міжнародним Валютним Фондом (МВФ); Звіту Організації економічного співробітництва і розвитку (2025) «Картографування фінансових ринків та структури корпоративного управління України для сталого відновлення»; Керівних принципів корпоративного управління Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) тощо.

Зокрема, статтею 14 Угоди про асоціацію передбачено, що в рамках співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки Сторони надають особливого значення утвердженню верховенства права та укріпленню інституцій усіх рівнів у сфері управління загалом та правоохоронних і судових органів зокрема. Співробітництво буде спрямоване, зокрема, на зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності й неупередженості та боротьбу з корупцією.

Планом Ukraine Facility на 2024–2027 роки (далі – План), який є одним з інструментів відновлення, реконструкції та модернізації України, що спрямований на прискорення набуття Україною членства в Європейському Союзі, запропоновано комплексний підхід до реформи верховенства права, яка стосуватиметься всіх рівнів прокуратури, судової та антикорупційної системи. Розділом 3 Плану, в якому визначено, зокрема, загальний порядок денний реформ у 2024–2027 роках, передбачено, що ефективне функціонування системи правосуддя, що забезпечує верховенство права і захист прав людини, є основним рушієм швидкого відновлення, економічного зростання та залучення інвестицій. «Основні напрями реформування на 2024–2027 роки, що також охоплені Компонентом 1 Ukraine Facility, включатимуть продовження реформи судової системи, спрямованої на відновлення довіри суспільства та бізнесу до судової системи (зокрема, шляхом відновлення прозорого та меритократичного відбору суддів, завершення добору та призначення суддів Конституційного Суду України відповідно до нової нормативно-правової бази, відновлення та завершення кваліфікаційного оцінювання діючих суддів і забезпечення зміцнення системи дисциплінарної відповідальності)»⁴.

У Розділі 4 Плану також визначено, що боротьба з корупцією – головна вимога українського народу та важлива передумова вступу до ЄС. Боротьба з корупцією тісно пов'язана з ефективною системою протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму. Протидія відмиванню коштів і фінансуванню тероризму має вирішальне значення для вступу до Європейського Союзу, оскільки вона є частиною «фундаментальних засад» процесу вступу до ЄС⁵.

Слід також відзначити, що Розділ 6.3 Плану Ukraine Facility передбачає створення наглядових рад із більшістю незалежних членів для щонайменше 15 ключових державних підприємств, визначених Кабінетом Міністрів України,

⁴ План Ukraine Facility на 2024–2027 роки. URL: <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/wp-content/uploads/2024/03/plan-ukraine-facility.pdf>

⁵ Там само.

до 2 кварталу 2026 року⁶. Наразі виконання цього індикатора не розпочато (згідно з даними моніторингу прогресу реалізації Плану для Ukraine Facility Міністерством економіки України станом на 17 вересня 2025 року)⁷. Також Планом передбачено, що такі ключові державні підприємства будуть перетворені в акціонерні товариства або товариства з обмеженою відповідальністю до 3 кварталу 2026 року. Індикатори, закладені в Плані Ukraine Facility, підтверджують міжнародне зобов'язання України запровадити стандарт, відповідно до якого наглядові ради державних підприємств повинні складатися переважно з незалежних членів, у тому числі міжнародних. Тому будь-які законодавчі ініціативи, що передбачають усунення міжнародних чи незалежних представників із наглядових рад або встановлюють повний контроль держави без забезпечення участі незалежних членів, суперечать взятим Україною зобов'язанням перед міжнародними партнерами.

Також Україна взяла на себе зобов'язання перед МВФ щодо посилення управління державними підприємствами та впровадження реформ корпоративного управління як елементу структурних маяків та умов програм фінансування⁸. Прийнятий у 2024 році Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення корпоративного управління» був спрямований на гармонізацію корпоративного управління з правом ЄС та принципами ОЕСР, а його імплементація стала частиною зобов'язань України перед МВФ. Вилучення незалежних і міжнародних експертів із процесів формування наглядових рад і конкурсних комісій прямо суперечить цим зобов'язанням.

Крім того, неврахування положень меморандумів із МВФ щодо забезпечення незалежності антикорупційних органів та конкурсних процедур (Національного антикорупційного бюро України, Національного агентства з питань запобігання корупції, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Бюро економічної безпеки України, Державного бюро розслідувань, Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Вищого антикорупційного суду) створює загрозу зриву вже виконаних структурних маяків та подальшого отримання фінансування.

Зауважимо, що у звіті Європейської Комісії щодо України за 2024 рік відзначено, що прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення корпоративного управління» сприятиме гармонізації із Керівними принципами корпоративного управління Організації економічного співробітництва та розвитку. Законодавством України

⁶ План Ukraine Facility на 2024–2027 роки. URL: <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/wp-content/uploads/2024/03/plan-ukraine-facility.pdf>

⁷ Прогрес реалізації Плану України: Головна панель даних моніторингу. URL: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNDIzMmYzODMtYWYyMi00MTUxLTg5ZDEtNTRhNzFhYTQyM2I5IiwidCI6ImNmNmwiwNDA5LWQ5OWQ5NDQ2Mi05YTY3LTViZmQ2Y2I0YTE0NyJ9>

⁸ Україна та МВФ досягли домовленості на рівні експертів щодо восьмого перегляду програми Механізму розширеного фінансування (EFF). 2025. Вебсайт Міністерства фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk/news/ukrainian-authorities-and-imf-reached-staff-level-agreement-on-the-eighth-review-of-the-eff-arrangement-5182>

визначено управлінські повноваження наглядових рад державних підприємств (їм надано виключні повноваження призначати керівників, а також затверджувати стратегії і фінансові плани) та впроваджено обов'язкові елементи системи внутрішнього контролю (дотримання вимог, управління ризиками та внутрішній аудит). Європейською Комісією очікується, що це підвищить ефективність і зменшить політичний вплив на операційну діяльність державних підприємств. Крім того, корпоративне управління на державних підприємствах енергетичного сектору відповідає вимогам ОЕСР, що має вирішальне значення для забезпечення їх ефективного та результативного функціонування, а також з огляду на потреби в оновленні інфраструктури⁹.

Варто відмітити, що Звіт ОЕСР (2025) «Картографування фінансових ринків та структури корпоративного управління України для сталого відновлення» охоплює сферу корпоративного управління, фінансового сектору та інституцій, які беруть участь у зобов'язаннях щодо прозорості й управління активами держави.

Недоцільними, на нашу думку, є пропоновані зміни до Закону України «Про застосування англійської мови в Україні». Адже англійська мова є однією з офіційних мов Ради Європи, однією з «процедурних» мов Європейської Комісії, багатьох міжнародних організацій та держав-партнерів, від яких Україна отримує значну допомогу та з якими укладено довгострокові міжнародні договори. Натомість володіння англійською посадовими особами державних органів, установ та організацій дозволить краще забезпечувати інтереси держави у відповідних сферах.

Разом із тим, не заперечуючи позиції авторів законопроекту, що «демократичні реформи в Україні можуть і повинні здійснюватися за участі українських фахівців та громадянського суспільства, яке за роки незалежності стало невід'ємною частиною механізму громадського контролю», та що «кінцеві рішення повинні залишатися за національними органами влади для забезпечення стійкості та легітимності інституцій в очах самого Українського народу», вважаємо, що реалії сьогодення диктують гостру необхідність забезпечення і захисту суверенітету України та підтримання на міжнародній арені статусу й авторитету України як суверенної і незалежної, демократичної правової держави.

Згідно з пояснювальною запискою реалізація законопроекту не потребує додаткових витрат із Державного бюджету України. Разом із тим, враховуючи передбачені законопроектом повноваження та завдання Національної Асамблеї Героїв України, реалізація акта потребуватиме додаткових видатків Державного бюджету України.

У цьому зв'язку слід зазначити, що відповідно до частини першої статті 27 Бюджетного кодексу України та частини третьої статті 91 Регламенту Верховної Ради України до законопроекту, прийняття якого призведе до зміни показників

⁹ Commission staff working document. Ukraine 2024 report. Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of regions 2024. Communication on EU enlargement policy. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2024_en

бюджету, суб'єкт права законодавчої ініціативи зобов'язаний додати фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки).

III. Висновки

Пропонована законопроектом концепція щодо формування складу наглядових рад державних підприємств і Національної Асамблеї Героїв України виключно з громадян України як представників держави, на наше переконання, не є своєчасною, не враховує виклики сьогодення, суперечить міжнародним зобов'язанням нашої держави та несе ризики негативних змін у взаємовідносинах з іноземними та міжнародними партнерами України, що в результаті може призвести до зменшення чи навіть відмови від підтримки України у протидії збройній агресії РФ, а також можливого зупинення євроінтеграційного поступу України.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені у документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*